

Tijd voor maatwerk in arbeidsmarktbeleid

Citation for published version (APA):

Borghans, L. (2008). Tijd voor maatwerk in arbeidsmarktbeleid. *Economisch Statistische Berichten*, 93(4533S), 4-9.

Document status and date:

Published: 01/01/2008

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.



Tijd voor maatwerk in arbeidsmarktbeleid

Het algemene streven om de arbeidsmarktparticipatie te verhogen zal steeds vaker leiden tot ineffectief beleid. Subtielere afwegingen tussen de beleidskosten en de welvaartswinst worden daarom noodzakelijk. Opbouw van kennis over wat werkt, vereist dat er bij de uitvoering van het beleid vanaf het begin rekening wordt gehouden met het belang van precieze evaluatie.

LEX BORGHANS

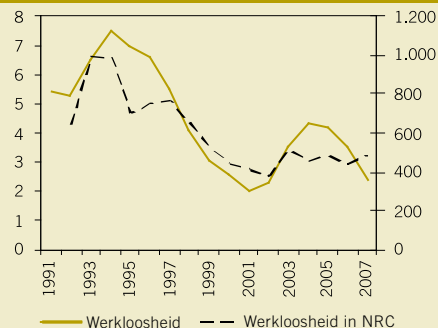
Hoogleraar arbeidseconomie en sociaal beleid aan de Universiteit Maastricht en het Netwerk Sociale Innovatie

Werkloosheid is lang het thema geweest voor het Nederlandse arbeidsmarktbeleid. Maar naarmate de werkloosheid lager werd, wordt er minder over geschreven. Figuur 1 laat dit zien: deze geeft het verloop van de geregistreerde werkloosheid van 1991 tot en met 2007 naast het aantal artikelen in NRC-Handelsblad waarin het woord werkloosheid

voorkomt. Met het minder problematisch worden van de werkloosheid is het arbeidsmarktbeleid zich gaan richten op het verhogen van de arbeidsparticipatie. Ouderen, vrouwen en uitkeringsgerechtigden zijn hierbij de doelgroep. De arbeidsmarktparticipatie is de afgelopen vijftien jaar aanzienlijk gestegen. Bij vrouwen tussen de 25 en 50 jaar steeg de participatie van vijftig procent in 1992 naar zeventig procent in 2006. Bij mannen tussen de 50 en 65 ging de participatie omhoog van 36 procent in 1992 tot 53 procent in 2006. In tegenstelling tot de werkloosheid wordt er ondanks deze duidelijke verbeteringen echter steeds meer gesproken over participatieverhoging. Figuur 2 laat zien hoe vaak de arbeidsparticipatie van vrouwen en ouderen en re-integratie in NRC-Handelsblad aan de orde

Figuur 1

Geregisteerde werkloosheid als percentage van de werkzame beroepsbevolking en het aantal artikelen in NRC-Handelsblad waarin het woord werkloosheid voorkomt per jaar.



Bron: Statline CBS en Lexus Nexus

kwamen. Met name de laatste jaren is een duidelijke stijging waar te nemen. In plaats van tevredenheid met het resultaat zoals bij de werkloosheid, lijkt hier sprake te zijn van een obsessie voor de zaken die niet zijn gerealiseerd.

Dit verschil in aandacht kan verklaard worden door het principiële verschil tussen de woorden werkloosheid en non-participatie. Bij werkloosheid is er in ieder geval in theorie sprake van iemand die wil werken maar geen baan kan vinden. Zijn belang en het belang van de overheid lopen dus parallel. Belemmeringen die de werkloze van zijn baan afhouden zijn

bij extreem hoge werkloosheid waarschijnlijk van institutionele aard en dus, als deze belemmeringen worden weggenomen, verdwijnt ook het probleem zonder dat hier veel kosten mee gemoeid zijn. Bij non-participatie is er sprake van een situatie waarin mensen niet willen of kunnen werken. Als de overheid deze mensen toch aan het werk wil zien, moet er een financiële impuls worden gegeven om het gedrag te veranderen of moet er worden geïnvesteerd in menselijk kapitaal om de betrokkene wel een geschikte werknemer te maken. Dit kost dus geld. Naarmate het succes van het beleid groter wordt zal het steeds moeilijker worden om de personen die overblijven ook nog aan het werk te krijgen. De financiële prikkels die al gegeven zijn, waren kennelijk niet groot genoeg en trainingsprogramma's die beschikbaar zijn gesteld kennelijk niet omvangrijk genoeg om de gewenste resultaten te bereiken.

Verbeteren van instituties heeft dus plaatsgemaakt voor een kosten-baten-afweging. Het arbeidsmarktbeleid zou daarmee van karakter moeten veranderen. Waar in de tijden van hoge werkloosheid forse ingrepen nodig waren om de arbeidsmarkt flexibeler te maken, zijn nu zorgvuldig geplande acties nodig om waar mogelijk winst te boeken zonder dat daarbij veel onbedoelde schade wordt aangericht. Cruciaal daarbij is dat er duidelijkheid bestaat over de redenen die ten grondslag liggen aan de algemene participatiedoelstelling. Immers alleen als expliciet is wat de redenen zijn om hogere participatie na te streven kan bekeken worden of de inspanningen die hiervoor geleverd moeten worden nog in verhouding staan tot de opbrengsten.

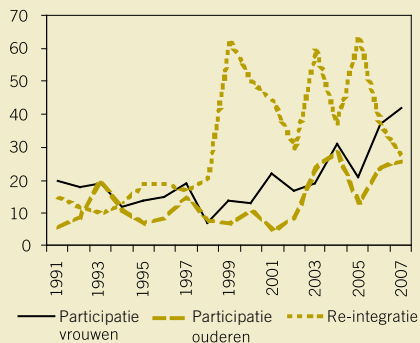
Argumenten voor de participatiedoelstelling

Wie de politieke discussie over arbeidsparticipatie volgt, ziet echter dat het doel van dit beleid nog steeds zeer algemeen wordt geformuleerd. Het streven is om tachtig procent participatie te halen. De redenen die voor deze doelstelling worden genoemd zijn echter vaag. Uit de argumenten die gegeven worden bij het streven de participatie te verhogen blijkt dat er twee kanten zijn. Aan de ene kant wordt door de regering naar voren geschoven dat iedereen gelukkiger kan worden door mee te doen op de arbeidsmarkt: "Het kabinet zet arbeidsparticipatie voorop. Betaald werk biedt mensen inkomen en gevoel van eigenwaarde, en is goed voor integratie en emancipatie. Het is bovendien het beste wapen tegen armoede" (Ministerie van SZW, 2007). Aan de andere kant lijkt het ook een financiële kwestie te zijn. "Werknemers houden er steeds meer rekening mee dat zij langer zullen doorwerken. (...) Dat is goed nieuws voor het betaalbaar houden van de verzorgingsstaat. Voor het wegwerken van de krapte op de arbeidsmarkt zijn ook de ouderen hard nodig" (Ministerie van SZW, 2008a). Zo'n meerledige onderbouwing van de participatiedoelstelling bevordert dat dit een doel op zich blijft. Als de financiële opbrengst van participatieverhoging tegenvalt kan aangegeven worden dat ook de maatschappelijke participatie een belangrijk doel is. En als gesteld wordt dat mensen zelf hun keuzes zouden moeten kunnen maken, wordt aangegeven dat participatieverhoging financieel gezien bittere noodzaak is.

Nu de situatie op de arbeidsmarkt van karakter is veranderd, zullen ook subtielere beleidsmiddelen ingezet moeten gaan worden. Verderop

Figuur 2

Het aantal artikelen in NRC-Handelsblad waarin de termen participatie en vrouwen, participatie en ouderen en reïntegratie per jaar voorkomen.



Bron: Lexus Nexus

SINDS 1916

in dit artikel worden voorbeelden hiervan gegeven. Mensen die wel kunnen maar niet willen werken, hebben forse prikkels nodig om het gedrag te veranderen. Hun keuze om niet te werken is waarschijnlijk een weloverwogen afweging. Er moet daarom rekening worden gehouden met substitutie-effecten. Met financiële prikkels daagt de overheid burgers uit om creatieve oplossingen te zoeken waarbij men aan de ene kant wel de financiële premie opstrijkt, maar aan de andere kant zo veel mogelijk de eigen voorkeur blijft volgen. De effecten van dergelijk stimuleringsbeleid vallen daardoor vaak tegen. Door eenzijdige focus op participatieverhoging blijven de voordelen van non-participatie bovendien buiten beeld. Het gaat hierbij zowel om het nut van vrije tijd voor de betreffende personen als om de baten die de omgeving van hun activiteiten heeft. Bij de beleidsafweging zouden alle welvaartseffecten moeten worden afgewogen.

Voor degenen die wel willen maar niet kunnen, ligt de winst waarschijnlijk ook niet meer voor het oprapen. Als er eenvoudige en goedkope manieren zouden zijn om aantrekkelijk werk te krijgen zouden rationele non-participanten deze investeringen ook wel zelf doen. De keuzes die mensen maken zijn wellicht niet altijd volledig weloverwogen, maar de overheid rekent zich rijk als ze verwacht dat eenvoudige middelen wonderen kunnen verrichten. Daarnaast is de aandacht in het onderzoek de laatste jaren sterk gericht geweest op het individuele niveau, maar door algemene-evenwichtseffecten kunnen de opbrengsten van beleid op macroniveau veel kleiner zijn.

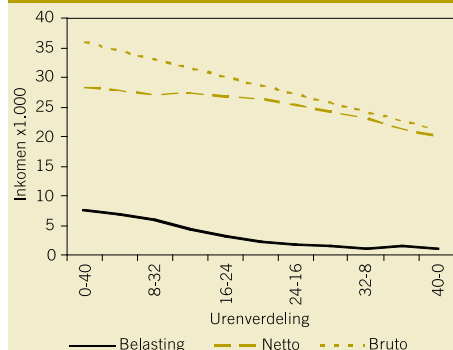
Participatie vrouwen

De laatste tijd is de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt behoorlijk gestegen. Aanvankelijk vielen de resultaten van dit beleid tegen. Het leek erop dat Nederlandse vrouwen niet wilden werken. De overheid heeft om de participatie van vrouwen toch te stimuleren een aantal maatregelen in de fiscale sfeer genomen. Daarnaast is ook gewerkt aan verbetering van regelingen voor zwangerschapsverlof, ouderschapsverlof en kinderopvang. De laatste jaren is het aantal vrouwen dat werkt fors toegenomen. Opmerkelijk is dat gelijktijdig steeds meer mannen met jonge kinderen vier dagen in de week zijn gaan werken. Misschien is het inderdaad zo dat Nederlanders veel meer waarde hechten aan vrije tijd en vooral willen dat ouders veel tijd beschikbaar hebben voor hun kinderen. Er zijn overigens ook vele aanwijzingen dat Nederlandse ouders het goed doen in internationaal perspectief: Nederlandse kinderen behoren tot de gelukkigste ter wereld. Hoge scores bij internationaal vergelijkende studies zoals PISA worden vaak toegeschreven aan de kwaliteit van de Nederlandse scholen, maar zouden ook het gevolg kunnen zijn van de inbreng van de ouders.

Indien mannen minder gaan werken als hun vrouwen blijven werken als er kinderen komen, is er sprake van een substitutie-effect. Het is interessant om dit eens onder de loep te nemen. In figuur 3 wordt getoond wat er gebeurt met het gezinsinkomen als man en vrouw hun uren op de arbeidsmarkt uitruilen. De gegevens zijn gebaseerd op de belastingregels in 2006. Er wordt uitgegaan van een echtpaar waarbij zowel de man als de vrouw het mediaan loon verdienen. Voor man-

Figuur 3

Bruto- en netto-inkomen en de belastingen voor een gezin waarbij de man 36.000 euro per jaar (full-time) en de vrouw 21.200 euro per jaar (full time) verdient, als de man en vrouw samen 40 uur werken.

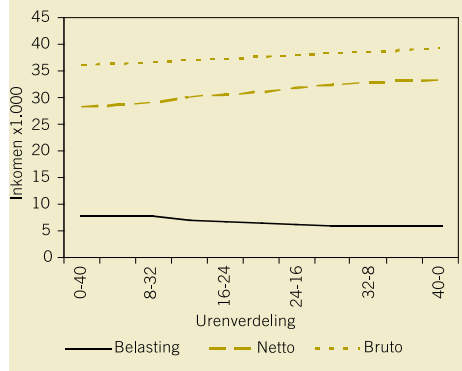


Bron: Programma voor de aangifte inkomstenbelasting 2006

nen is dat 36.000 euro per jaar (full time) en voor vrouwen 21.200 euro per jaar (full time). Links in de figuur staat de situatie waarbij de man veertig uur per week werkt en de vrouw niet participeert. Naar rechts schuivend gaat de vrouw meer uren werken en haar man in dezelfde mate minder uren werken. Halverwege de as werken beiden dus twintig uur per week. Helemaal rechts werkt alleen de vrouw veertig uur per week. Omdat in dit voorbeeld de vrouw per uur minder verdient dan de man, daalt het bruto-inkomen lineair. Vanwege de fiscale regels heeft dit echter een andere uitwerking op het netto-inkomen van dit gezin. Tot twintig uur per week leidt een stijging van het aantal gewerkte uren van de vrouw nauwelijks tot een daling van het gezinsinkomen. Pas als de vrouw meer dan twintig uur per week gaat werken betekent een lager bruto-inkomen ook een lager netto-inkomen. Vanuit dit perspectief is het wellicht niet vreemd dat zo veel vrouwen werk blijken te hebben van zestien à twintig uur per week. Dit is het optimum dat de belastingregels lijken te suggereren. De afname van het bruto-inkomen wordt tot twintig uur per week vrijwel volledig gecompenseerd door een reductie van de belastingen. Als de vrouw meer verdient dan de man betekent een verschuiving in de betaalde arbeid tussen man en vrouw dat

Figuur 4

Bruto- en netto-inkomen en de belastingen voor een gezin waarbij de man 36.000 euro per jaar (full time) verdient en de vrouw 21.200 euro per jaar (full time) verdient, als de man een half uur minder werkt voor ieder uur dat zijn vrouw werkt.



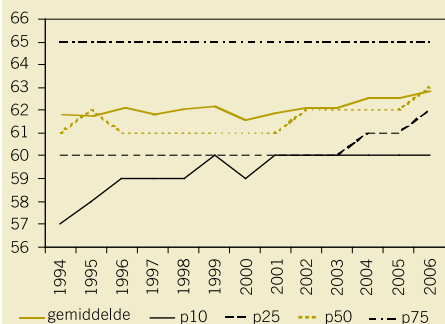
Bron: *Programma voor de aangifte inkomstenbelasting 2006*

voor de eerste twintig uur vrijwel al het extra brutoloon naar het gezin gaat en de fiscus geen extra opbrengsten krijgt. Dat valt af te lezen uit de grafiek door de rol van de man en de vrouw om te draaien. De belastingregels stimuleren dus inderdaad een hogere participatie van vrouwen, maar voor het betaalbaar houden van de verzorgingsstaat wordt weinig winst geboekt.

De geschetste situatie waarbij de man voor ieder uur dat zijn vrouw gaat werken, een uur van zijn werktijd inlevert is wellicht niet realistisch. Meer in overeenstemming met de

Figuur 5

Leeftijd waarop werkenden (50+) verwachten te stoppen met werken.



Bron: *DNB Household Survey SINDS 1916*

Nederlandse situatie is een uitruil waarbij de man een half uur minder gaat werken voor ieder uur dat zijn vrouw extra werkt. Deze situatie staat weergegeven in figuur 4. Omdat man en vrouw nu samen meer uren gaan werken, stijgt het brutosalairis als de vrouw een baan met meer uren neemt. Dankzij de fiscale regels stijgt het nettoloon absoluut meer dan het bruto-inkomen. Er is dus sprake van degressieve belastingen. Pas als de vrouw meer dan 32 uur per week gaat werken buigt deze curve om en gaan de belastingopbrengsten weer licht stijgen. Nog afgezien van de kosten voor de overheid en werkgever van zwangerschapsverlof, ouderschapsverlof en kinderopvang, levert een toename van de participatie van vrouwen bij dit substitutiedrag dus geen winst op voor de schatkist en wordt de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat dus niet verbeterd. Gezien de fiscale kracht waarmee vrouwen gepusht moeten worden om te participeren lijkt vanuit een breder welvaarts perspectief het beleid ook niet heel rendabel te zijn.

Participatie ouderen

Naast een stijging van de participatie van vrouwen richt het beleid zich ook op een toename in de participatie van ouderen. Een van de aspecten daarbij is de leeftijd waarop ouderen de arbeidsmarkt verlaten. Op basis van senioren- en pre-VUT-regelingen verlieten ouderen de arbeidsmarkt vaak al vrij vroeg. In de *DNB Household Survey* wordt aan oudere werknemers gevraagd wanneer ze denken de arbeidsmarkt te verlaten. Figuur 5 laat zien dat er vooruitgang is geboekt in het naar achter schuiven van deze leeftijd, al hoeft de verwachte uittredingsdatum natuurlijk niet gelijk te zijn aan de feitelijke datum. Hoewel er vanuit het beleid veel nadruk is gelegd op het verhogen van de leeftijd waarop mensen stoppen met werken, zijn de verschuivingen niet erg groot te noemen. Tussen 1994 en 2006 is de verwachte uittredingsleeftijd met ongeveer een half jaar toegenomen. Verschuijvingen zitten er vooral in de groep werknemers die dacht al heel jong te stoppen met werken. In 1994 verwachtte meer dan 25 procent van de werknemers uiterlijk op 60-jarige leeftijd te stoppen met werken. Pas in 2004 verschoof dit 25ste percentiel tot 62 in 2006. Het 10de percentiel lag aanvankelijk nog aanzienlijk lager. Gedurende de periode die in de figuur in beeld is gebracht verschoof dit 10de percentiel geleidelijk en ligt het nu op zestig jaar. Aan de bovenkant zijn de verschuivingen veel kleiner. Reeds in 1994 ging meer dan 25 procent van de werkenden ervan uit dat ze tot hun 65ste zouden werken. Dat is nu nog steeds het geval. Het lijkt er bij de ouderen op dat er aan de ene kant een groep was die gebruik wist te maken van zeer riante voorzieningen, waarmee ze, zonder veel geld in te hoeven leveren, al heel vroeg met pensioen konden gaan. Daarnaast is er mogelijk een omvangrijke groep die graag enkele jaren voor ze 65 worden zouden willen stoppen met werken. Als het beeld dat figuur 5 oproept juist is, zijn de excessen bij de vervroegde uittreding voor het overgrote deel verdwenen. Daarmee komt ook hier het moment nabij waarop de vraag is of beleid om de uittredingsleeftijd nog verder te verhogen niet erg duur zal worden. Zeker als daarbij de wens van ouderen om wat langer van het pensioen te kunnen genieten, als welvaartskosten zou worden meegenomen.

Re-integratie

Naast het verhogen van de participatie van vrouwen en ouderen richt het beleid zich ook op de zogenaamde re-integratie van uitkeringsgerechtigden “die niet op eigen kracht een baan vinden” (Ministerie van SZW, 2008b). De reden voor deze problemen zijn de gezondheid of tekortschietende kennis, vaardigheden of werkhouding. Uit de uitgebreide literatuur over programma's om deze doelgroepen aan het werk te krijgen, komt naar voren dat dit niet eenvoudig is. Ook hier geldt dat van een algemene maatregel niet verwacht kan worden dat deze erg effectief is en dus moet, om kostenefficiënt te re-integreren, zorgvuldig worden bekeken wat wanneer werkt.

In Nederland wordt jaarlijks ongeveer twee miljard euro uitgegeven aan trajecten om uitkeringsgerechtigden zonder werk weer aan een baan te helpen. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft zijn beleid op het gebied van re-integratie onlangs doorgelicht (Ministerie van SZW, 2008b). De conclusies die in deze beleidsdoorlichting worden getrokken, zijn, zeker in combinatie, uiterst merkwaardig. Het effect van re-integratietrajecten zou aan de ene kant nauwelijks meetbaar zijn, maar aan de andere kant verwacht het ministerie wel dat gemeenten de komende tijd slimmer trajecten inkopen dan vroeger. “Er zijn reïntegratiecoaches die werklozen begeleiden bij het uitkiezen van precies de juiste cursus die hen aan het werk moet helpen.” (NRC, 30 januari 2008).

Beide constateringën kloppen niet. Het is heel goed mogelijk om de effecten van re-integratietrajecten te meten, maar zonder deze effecten grondig te meten kunnen zelfs de slimste coaches niet de juiste cursussen uitkiezen. En juist omdat uit het beschikbare onderzoek naar voren komt dat re-integratieprogramma's alleen effectief zijn als de juiste programma's aan de juiste personen worden aangeboden, kan alleen succes worden geboekt als de effectiviteit wel zorgvuldig wordt vastgesteld. Opnieuw is de conclusie dat er in het streven om de participatie te verhogen veel geld wordt uitgegeven aan maatregelen zonder dat duidelijk is hoe effectief ze zijn. Heckman, LaLonde en Smith (1999) concluderen in hun overzichtsstudie dat twee voorwaarden cruciaal zijn om vast te stellen wat de effecten van bepaalde re-integratietrajecten zijn.

In de eerste plaats is de kwaliteit van de data van groot belang. Er zijn veel aanwijzingen dat de geschiktheid van een traject afhangt van de zachte kenmerken van een uitkeringsgerechtigde: motivatie, persoonlijkheid en sociale vaardigheden spelen een belangrijke rol bij het krijgen van werk (Gelderblom en De Koning, 2007). Daarnaast moet er goede informatie zijn over de vraag aan welke op re-integratie gerichte activiteiten de betrokken personen deelnemen. Iemand die een cursus krijgt aangeboden door de overheid gaat bijvoorbeeld mogelijk zelf een andere cursus niet meer volgen. Ten slotte moet de arbeidsmarktloopbaan van de betrokken personen, zowel degenen die deelnemen aan een programma als degenen die niet deelnemen, gedurende lange tijd gevolgd worden. Om adequaat vast te kunnen stellen of re-integratieprogramma's werken zal dus fors geïnvesteerd moeten worden in dataverzameling. Door de totstandkoming van het Sociaal Statistisch Bestand van het CBS is het longitudinaal volgen van mensen overigens veel eenvoudiger geworden.

Daarnaast komt meten wat de effecten van een maatregel zijn er altijd op neer dat mensen die een bepaalde behandeling krijgen, worden vergeleken met mensen die die behandeling niet krijgen. Van cruciaal belang voor de kwaliteit van zo'n meting is dat de twee groepen echt vergelijkbaar zijn. Daar zit bij re-integratie een probleem. In de Verenigde Staten is heel veel onderzoek gedaan naar de effecten van re-integratieprogramma's en een belangrijke conclusie daarvan was dat de gemeten effecten van re-integratie kleiner zijn als het onderzoek beter was uitgevoerd. Veel vermeende effecten van re-integratieprogramma's zijn dus niet het gevolg van het programma zelf maar weerspiegelen dat mensen die deelnemen aan deze programma's zelf al kansrijker zijn dan mensen die niet deelnemen. Voor een eerlijke vergelijking is het daarom erg handig om het toeval te laten bepalen wie in de controlegroep of de *treatment*-groep zit. Econometristen hebben erg veel energie gestoken in de ontwikkeling van technieken voor het vergelijkbaar maken van mensen in de gevallen waar geen randomisatie heeft plaatsgevonden. Deze methodes maken veelal gebruik van onbedoelde toevalligheden die zich in de praktijk van re-integratietrajecten voordoen. Omdat deze toevalligheden vaak erg klein zijn, is ook de kracht van deze methodes niet erg groot. De effecten van de re-integratie zijn overigens in opdracht van het Ministerie van SZW onderzocht door Groot et al. (2007). De onderzoekers komen ook hierbij tot de conclusie dat de gemiddelde effectiviteit laag is en dat de effectiviteit van verschillende programma's sterk uiteen kan lopen. De nauwkeurigheid waarmee deze effecten worden gemeten is echter laag. De reden hiervoor moet niet gezocht worden bij de gehanteerde econometrie, maar is een direct gevolg van de manier waarop de re-integratie in Nederland is vormgegeven. Als men onmiddellijk bij de introductie van de nieuwe re-integratieprogramma's had gekozen voor een vanuit onderzoeksperspectief adequate aanpak, waarbij de aard van het programma in een bepaalde mate was gerandomiseerd, had het ministerie nu in zijn beleidsdoorlichting niet hoeven schrijven dat de effecten van re-integratieprogramma's onbekend zijn, maar

had het precies aan kunnen geven welk soort programma's voor welk soort werklozen het beste werken. Enkele jaren na de introductie van deze programma's had dan een gerichte keuze gemaakt kunnen worden voor programma's die werkelijk effectief zijn, en daarmee had het rendement op deze grote investeringen enorm kunnen stijgen.

Dit had gekund maar het ministerie wil dit niet. In het jargon van het ministerie: "In Nederland wordt er niet voor gekozen een deel van de uitkeringsgerechtigden geen re-integratie te bieden en daarom is een dergelijke controlegroep niet voorhanden" (Ministerie van SZW, 2008b). Een argument voor deze onwil wordt niet gegeven, maar meestal wordt het argument gebruikt dat het niet eerlijk zou zijn om de ene uitkeringsgerechtigde wel bepaalde re-integratieprogramma's aan te bieden terwijl een andere uitkeringsgerechtigde dit niet krijgt. Dit standpunt zou heel billijk zijn als het vrij zeker is dat re-integratieprogramma's werken, maar als daar grote onduidelijkheid over bestaat, is het ook niet duidelijk of de uitkeringsgerechtigde in het programma beter af is dan de uitkeringsgerechtigde in de controlegroep. Het gaat trouwens niet alleen om een wel-of-niet-vraag, maar ook om de vraag op welke wijze re-integratieprogramma's het beste kunnen worden opgezet. Iedere uitkeringsgerechtigde zou dus re-integratie aangeboden kunnen krijgen. Alleen zou de opzet van deze programma's deels door het toeval moeten worden bepaald. De prijs van deze onwil om serieuze vergelijkingen te maken is dat nu al jarenlang uitkeringsgerechtigden zeer dure programma's volgen waarvan nog steeds niet bekend is hoe effectief ze zijn en de keuze dus maar aan de goede neus van een re-integratiecoach wordt overgelaten. En als dadelijk de politiek genoeg heeft van deze vage begrotingsposten, betekent dit dat wellicht vele uitkeringsgerechtigden geen programma meer kunnen volgen, ook al bestaan er programma's die wel effectief zijn. De onwil om deelname aan re-integratieprogramma's deels door het toeval te laten bepalen, betekent dus voor uitkeringsgerechtigden dat de willekeur van de politici bepaalt of ze deel kunnen/moeten nemen aan een programma waarvan niemand

weet hoe effectief het is. Als het beleid hulp van de wetenschap verwacht bij de inzet van beleidsinstrumenten, zal daarom het beleid de wetenschap ook meer moeten helpen. De overheid kan niet zo maar beleid uitvoeren en dan van onderzoekers verwachten dat ze dit adequaat evalueren. Om echt te weten wat werkt en wat niet, zal de overheid bij de inrichting van haar beleid serieus rekening moeten houden met het belang van een goede meting. Alleen met een systematische aanpak kan achterhaald worden welke re-integratieaanpak het beste werkt en kunnen stap voor stap verfijningen worden ontwikkeld waarmee echt vooruitgang zal worden geboekt.

Conclusie

Het participatiebeleid is in Nederland in een fase gekomen waarbij grootse maatregelen niet meer werken. Omdat voor steeds kleinere baten steeds hogere kosten moeten worden gemaakt is een verandering nodig van beleid dat gericht is op algemene beleidsdoelen, naar beleid waarbij kosten en baten zorgvuldig worden afgewogen. Om dat mogelijk te maken moeten allereerst de doelstellingen van het beleid explicieter worden onderbouwd en geformuleerd. Alleen streven naar een hoger participatiecijfer is te eenzijdig. Met name bij het beleid ten aanzien van arbeidsparticipatie van vrouwen en ouderen is een breder welvaartspectief vereist. Bij re-integratie lijkt een algemene aanpak ook niet te werken. Opbouw van kennis over wat werkt bij verschillende soorten uitkeringsgerechtigden kan alleen plaatsvinden als er bij de uitvoering van het beleid vanaf het begin rekening wordt gehouden met het belang van precieze evaluatie. Goede data en randomisatie zijn hiervoor cruciaal. Alleen dan kan in de loop van de tijd door selectie het rendement van deze programma's op het gewenste niveau worden gebracht.

LITERATUUR

- Gelderblom, A. en J. de Koning (2007) *Effecten van zachte kenmerken op de reïntegratie van de WWB, WW en AO populatie*. Rotterdam: SEOR.
- Groot, I., M. de Graaf-Zijl, P. Hop, L. Kok, B. Fermin, D. Ooms en W. Zinkels (2007) *Effect re-integratietrajecten op de uitgaven aan sociale zekerheid*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Heckman, J., R. LaLonde en J. Smith (1999) The economics and econometrics of active labor market programs. In: Ashenfelter, O en D. Card (red.) *Handbook of Labor Economics*, 3, 1865–2097.
- Ministerie van SZW (2007) Persbericht bij project 'Iedereen doet mee': kabinet investeert fors in participatie. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 18 september 2007.
- Ministerie van SZW (2008a) *Krapte op arbeidsmarkt drijfveer om ouderen aan te nemen*, persbericht bij rapport *Grijs werkt door*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 6 februari 2008.
- Ministerie van SZW (2008b) *Beleidsdoorlichting re-integratie*. Den Haag: Ministerie van SZW.